

Die finanzverfassungsrechtlichen Regelungen der Föderalismusreform II. T. 2, Konsolidierungshilfen und landesrechtlicher Umsetzungsbedarf

Bohm, Rolfdieter

Veröffentlichungsversion / Published Version
Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bohm, R. (2009). *Die finanzverfassungsrechtlichen Regelungen der Föderalismusreform II. T. 2, Konsolidierungshilfen und landesrechtlicher Umsetzungsbedarf*. (Wahlperiode Brandenburg, 4/45). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52523-9>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0>

Parlamentarischer Beratungsdienst

Die finanzverfassungsrechtlichen Regelungen der Föderalismusreform II

Teil 2: Konsolidierungshilfen und landesrechtlicher Umsetzungsbedarf

Bearbeiter: Rolfdieter Bohm

Datum: 2. Juli 2009

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----|--|----|
| I. | Auftrag..... | 2 |
| II. | Stellungnahme..... | 3 |
| 1. | Zum Fragenkomplex 3 (Konsolidierungshilfen)..... | 3 |
| a) | Verfassungsmäßigkeit von Art. 143d Abs. 2 GG-E (Konsolidierungshilfen)..... | 3 |
| aa) | Art. 79 Abs. 3 GG als Prüfungsmaßstab..... | 3 |
| bb) | Das Willkürverbot als maßgebliche Ausprägung des in Art. 20 Abs. 3 GG genannten Rechtsstaatsprinzips..... | 3 |
| cc) | Verstoß gegen das Willkürverbot?..... | 4 |
| b) | Mögliche Auswirkungen einer Klage eines berechtigten Landes gegen das Verbot einer strukturellen Neuverschuldung..... | 9 |
| c) | Zusammenfassende Beantwortung der Fragen zum Themenkomplex 3..... | 10 |
| 2. | Zum Fragenkomplex 4 (Handlungsbedarf)..... | 11 |
| a) | Notwendigkeit der Änderung der Landesverfassung..... | 11 |
| b) | Änderung/Ergänzung des einfachen Landesrechts..... | 13 |
| c) | Überlegungen in zeitlicher Hinsicht..... | 14 |
| d) | Zusammenfassende Beantwortung der Fragen zum Themenkomplex 4..... | 14 |

I. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst wurde beauftragt, zu den folgenden Themen Stellung zu nehmen:

- zur Verfassungsmäßigkeit der durch die Föderalismuskommission II vorgeschlagenen und inzwischen von Bundestag und Bundesrat angenommenen Regelungen zur Beschränkung der Neuverschuldung der Länder,
- zu den möglichen verfassungsprozessualen Rechtsbehelfen,
- zu den ebenfalls in der Kommission beschlossenen Konsolidierungshilfen und
- zum unter Umständen notwendigen landes(verfassungs)rechtlichen Umsetzungsbedarf.

Zu den Fragekomplexen „Verfassungsmäßigkeit“ und „Rechtsbehelfe“ wurde am 4. Mai 2009 ein erster Teil des Gutachtens vorgelegt. Der folgende Teil 2 enthält Antworten auf die noch offenen Fragen zu den Bereichen „Konsolidierungshilfen“ und „landesrechtlicher Umsetzungsbedarf“.

II. Stellungnahme

1. Zum Fragenkomplex 3 (Konsolidierungshilfen)

a) Verfassungsmäßigkeit von Art. 143d Abs. 2 GG-E (Konsolidierungshilfen)¹

aa) Art. 79 Abs. 3 GG als Prüfungsmaßstab

Der verfassungsändernde Gesetzgeber ist weder an den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG noch an die verschiedenen besonderen Ausprägungen des Gleichheitssatzes in Art. 3 Abs. 2 und 3, Art. 6 Abs. 5, Art. 33, Art. 38 und Art. 103 Abs. 1 GG gebunden. Alleiniger verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab für Verfassungsänderungen ist Art. 79 Abs. 3 GG.²

Die fehlende Bindung des Verfassungsgesetzgebers an den allgemeinen Gleichheitssatz, der gebietet, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln, wird schon daraus deutlich, dass sich im geltenden Grundgesetz zum Teil unterschiedliche Regelungen für vergleichbare Sachverhalte finden: so gelten für Berlin und Brandenburg bei der Bildung eines gemeinsamen Bundeslandes nach Art. 118a GG vereinfachte Vorschriften im Vergleich mit der für andere Länder vorgesehenen Regelung in Art. 29 GG. Für den Religionsunterricht an öffentlichen Schulen gilt grundsätzlich Art. 7 Abs. 3 GG, d. h. Religionsunterricht ist ordentliches Lehrfach. Jedoch regelt hierzu Art. 141 GG eine Ausnahme für die Länder, in denen am 1. Januar 1949 bereits eine andere landesrechtliche Regelung bestand. Diese vor dem Beitritt der neuen Bundesländer nur für Bremen und West-Berlin geltende Regelung ermöglichte also nur zwei Ländern eine Abweichung.

bb) Das Willkürverbot als maßgebliche Ausprägung des in Art. 20 Abs. 3 GG genannten Rechtsstaatsprinzips

Ein Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 GG kommt vorliegend allenfalls unter dem Gesichtspunkt eines Verstoßes gegen das Willkürverbot in Betracht. Dieses gilt im Allgemeinen als wesentliches Strukturelement des Rechtsstaatsprinzips, das seinerseits in Art. 20 Abs. 3 GG

1 Vgl. zum Inhalt der Regelung, Gutachten Teil 1, S. 10.

2 Vgl. Gutachten Teil 1, S. 10 unten und S. 13 oben.

verankert ist³ und das hinsichtlich seiner Grundzüge, zu denen man das Willkürverbot zählen kann, vor Veränderungen durch den verfassungsändernden Gesetzgeber durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützt ist.

Ein Verstoß gegen das Willkürverbot, der in der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts allerdings insbesondere bei völlig fehlerhafter Rechtsanwendung durch Gerichte bzw. Behörden angenommen wurde, setzt voraus, dass eine Entscheidung nicht nur fehlerhaft, sondern unter keinem denkbaren Gesichtspunkt rechtlich vertretbar ist und sich somit der Eindruck aufdrängt, sie beruhe auf sachfremden und daher willkürlichen Erwägungen.⁴

cc) Verstoß gegen das Willkürverbot?

Ein Verstoß gegen das Willkürverbot könnte folglich nur angenommen werden, wenn die Zuerkennung der Hilfen – dem Grunde oder der Höhe nach oder wegen der sonstigen rechtlichen Ausgestaltung – ohne Heranziehung plausibler und sachgerechter Kriterien erfolgt wäre. Der Gesetzentwurf⁵ selbst spricht hinsichtlich der in Art. 143d Abs. 2 GG-E aufgeführten Empfängerländer von Ländern mit – im Vergleich zu den übrigen Ländern – besonders schwieriger Haushaltssituation. Auch im Entwurf für das Begleitgesetz⁶, dessen Art. 3 das Ausführungsgesetz zu Art. 143d Abs. 2 GG-E enthält, sind die verwendeten Kriterien nicht ausdrücklich genannt.

Hilfreich ist daher ein Blick auf den Verlauf der Beratungen in der Föderalismuskommission II. Bereits recht früh war von den Ländern Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein vorgetragen worden, dass es ihnen aufgrund ihrer besonderen Situation nicht möglich sein werde, in einem überschaubaren Zeitraum zu ausgeglichenen Haushalten zu kommen. Daher hat die Kommission im Februar 2008 die Arbeitsgruppe (AG) Haushaltsanalyse eingesetzt, die unter Mitwirkung verschiedener Länder und des Bundesministeriums der Fi-

3 Die Missachtung des Willkürverbotes durch Gerichte wurde als Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip bewertet, BVerfGE 56, 99, 106 und BVerfGE 61, 68, 72 f.

4 Vgl. z. B. BVerfG vom 15. Dezember 2008, stattgebender Kammerbeschluss, Az. 1 BvR 1404/04, abrufbar unter http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk20081215_1bvr140404.html, Absatznummer (Anr.) 32. In der Entscheidung vom 4. Februar 2009 zum Hamburger Spielgerätesteuergesetz – Az. 1 BvL 8/05 –, abrufbar über http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/ls20090204_1bvl000805.html, dort insbesondere Anr. 54 ff., wird das Willkürverbot auf ein Landesgesetz angewendet.

5 Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d), BT-Drs 16/12410, Allgemeine Begründung zu Art. 143d und Besondere Begründung zu Nummer 7 (Artikel 143d) Absatz 2.

6 Entwurf eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform, BT-Drs 16/12400.

nanzen die Haushaltssituation der genannten Länder überprüft hat. Die AG Haushaltsanalyse hat die Haushalte der drei Länder anhand einer Reihe von Kennzahlen untersucht und hierbei auch die Besonderheiten der einzelnen Länder hinsichtlich Einnahmen- und Ausgabenseite berücksichtigt und bewertet. Im Abschlussbericht kommt die Mehrheit⁷ zum Ergebnis, dass eine nicht behebbare Haushaltsnotlage in den genannten Ländern nicht vorliege und es ihnen bei entsprechenden Konsolidierungsanstrengungen gelingen könnte, bis ins Jahr 2019 ausgeglichene Landeshaushalte zu erreichen.⁸ Die betroffenen Länder, die in der AG Haushaltsanalyse ebenfalls vertreten war, blieben bei ihrer jeweiligen Einschätzung.

Ein von den Vorsitzenden der Kommission im Juni 2008 für die weiteren Beratungen vorgelegtes gemeinsames Eckpunktepapier⁹ enthielt einige konkrete Vorgaben für Konsolidierungshilfen. Es handelte sich um die folgenden Eckpunkte¹⁰:

- *befristete Hilfen nach einem abstrakt-generellen Maßstab der überproportionalen Zinslast (aufgrund einheitlicher Datenbasis geeignete Indikatoren, z. B. Zins-Steuer-Quote) und mit Bezug auf gemeinsame Rahmenvorgabe in Art. 109 GG*
 - *kein Nebenfinanzausgleich; Vermeidung von Fehlanreizen; Vermeidung einer Ausgabenorientierung des Hilfemaßstabs*
 - *Voraussetzung: Umsetzung und Einhaltung der gemeinsamen Rahmenvorgabe (zumindest auf der Grundlage eines verbindlichen „Konsolidierungsplans“) und der Erfüllung weiterer, politisch zu vereinbarenden Pflichten und Kriterien*
 - *Offenheit für alle Länder, die die Bedingungen erfüllen*
 - *Gesamtvolumen 1 bis 1,2 Mrd. € jährlich*
 - *Finanzierung: Hälftig durch Bund und Länder*
 - *Gestufte Beteiligung der Länder an der Finanzierung nach objektiven Kriterien – Keine Finanzierungsbeteiligung von hilferechtigten Ländern.*
- In einer Arbeitsgruppe soll hierzu ein Vorschlag entwickelt werden.*

7 Das waren neben dem Bund die Länder Baden-Württemberg, Bayern sowie Rheinland-Pfalz. Rheinland-Pfalz hatte aber eine eigene Methodik gewählt und daher eine eigene Ausarbeitung als Komm-Drs. 111 eingereicht (abrufbar unter: <http://www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus2/drucksachen/kdrs111.pdf>).

8 Vgl. Bericht der AG Haushaltsanalyse vom 14. April 2008, Komm-Drs. 102, Zusammenfassung, S. 12 ff., abrufbar über <http://www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus2/drucksachen/kdrs102.pdf>.

9 Vgl. Eckpunktepapier der Vorsitzenden zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen vom 23. Juni 2008, Komm-Drs. 128, abrufbar unter <http://www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus2/drucksachen/kdrs128.pdf>.

10 Siehe Eckpunktepapier (Fn. 9), S. 3 f.

Ein solcher Vorschlag wurde – maßgeblich durch das Bundesministerium der Finanzen (BMF) – in der Folgezeit erarbeitet.¹¹ Das BMF hat zur Ermittlung der für eine Begünstigung in Frage kommenden Länder auf die jeweilige Zinslast pro Einwohner abgestellt. Hierbei hat es für die Flächenländer einen Grenzwert von 125 % des Länderdurchschnitts und für die Stadtstaaten einen Grenzwert von 250 % des Länderdurchschnitts angenommen, da bei den Stadtstaaten deren besondere Haushaltsstruktur berücksichtigt werden müsse. Bei Anwendung dieser Kriterien kämen nicht nur die drei in der AG Haushaltsanalyse näher betrachteten Länder Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein als Empfänger von Konsolidierungshilfen in Betracht, sondern zusätzlich noch die Länder Berlin und Sachsen-Anhalt. Als Anknüpfungspunkt für die Höhe der zu gewährenden Leistungen setzte das BMF den Betrag an, der notwendig ist, um in dem jeweiligen Land den Grenzwert von 125 % bzw. 250 % zu erreichen. Nach diesem Vorschlag hätte Berlin mit rund 300 Mio. €/Jahr die höchsten und Schleswig-Holstein mit knapp 40 Mio. €/Jahr die niedrigsten Zahlungen erhalten. Insgesamt waren Leistungen in Höhe von 750 Mio. €/Jahr für die Dauer von fünf Jahren vorgesehen.¹²

Dieser Vorschlag wurde schon in der Ausarbeitungsphase von Länderseite her kritisiert. Insbesondere wurde bemängelt, dass entgegen der Vorgaben des Eckpunktepapiers nicht die Zins-Steuer-Quote¹³, sondern lediglich die Zinslast vom BMF als Kriterium herangezogen wurde. Außerdem sei die Höhe der Hilfen völlig unzureichend.¹⁴

Schließlich legten die betroffenen Länder einen eigenen Vorschlag¹⁵ vor, der Zahlungen in Höhe von 1,4 Mrd. €/Jahr für die Dauer von zehn Jahren vorsah. Anknüpfungspunkt waren hier die Vorbelastungen durch Zinsen sowie Versorgungsaufwendungen. Sachsen-Anhalt war nicht als Begünstigter aufgeführt. Die Höhe der Zahlungen orientierte sich am Maß

11 Es wurden nach Vorlage des Eckpunktepapiers der Vorsitzenden (siehe Fn. 9) insgesamt drei Arbeitsgruppen zur Ausarbeitung möglichst konkreter Vorschläge eingesetzt. Für den Bereich Schuldenregel, Frühwarnsystem und Konsolidierungshilfen war die AG 1 zuständig. Die vorgelegten AG-Drucksachen sind inzwischen unter folgendem Link auf der Homepage des Deutschen Bundestages abrufbar: <http://www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus2/arbeitsgruppenunterlagen/index.html>. Der Vorschlag des BMF erfolgte in der Drucksache AG 1-16 vom 22. September 2008.

12 Vorschlag BMF, AG 1-16 (Fn. 11).

13 Diese beschreibt das Verhältnis der auf die Schulden zu zahlenden Zinsen zu den Steuereinnahmen und stellt somit ein von der Bevölkerungsanzahl unabhängiges Kriterium dar, das durch die Berücksichtigung der Höhe der Steuereinnahmen insbesondere die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des jeweiligen Landes berücksichtigt. Die Zins-Steuer-Quote war u. a. vom Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung zu den Klagen Bremens und des Saarlandes aus dem Jahr 1992 (BVerfGE 86, 148, 266) als geeignetes Kriterium empfohlen worden.

14 Vgl. Stellungnahme Bremen und Saarland vom 1. September 2009, AG 1-9 und Stellungnahme Hamburg vom 10. September 2008, AG 1-13.

15 Gemeinsamer Vorschlag von Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein vom 30. September 2008, AG 1-17.

der Vorbelastung sowie an den aktuellen Finanzierungssalden, so dass Bremen mit rund 465 Mio. €/Jahr die höchsten und Schleswig-Holstein mit ca. 260 Mio. €/Jahr die niedrigsten Zahlungen erhalten würde.

Die AG 1 erarbeitete selbst keinen Vorschlag, sondern stellte nur die verschiedenen in die Diskussion eingebrachten Modelle zusammengefasst vor.¹⁶ Die Kommission einigte sich schließlich auf den im vorliegenden Gesetzentwurf¹⁷ enthaltenen Kompromiss, der Zahlungen in Höhe von 800 Mio. €/Jahr für die Dauer von neun Jahren enthält und zusätzlich Sachsen-Anhalt als begünstigtes Land einbezieht.

Der nunmehrige Art. 143d Abs. 2 GG-E und das Ausführungsgesetz in Art. 3 Begleitgesetz-E beruhen daher zum einen auf den Vorarbeiten der AG Haushaltsanalyse und dem erstellten Abschlussbericht.¹⁸ Zum anderen wurden die Vorgaben des Eckpunktepapiers der Vorsitzenden¹⁹ aufgegriffen, was insbesondere die Aufnahme zweier weiterer Länder (Berlin und Sachsen-Anhalt) in den Kreis der Begünstigten zur Folge hatte. Die Art der Entscheidungsfindung macht deutlich, dass die Berechtigten in einem ergebnisoffenen Verfahren anhand verschiedener genereller Kriterien ermittelt wurden. Der gefundene Kompromiss ist letztlich eine Mischung aus den verschiedenen Vorschlägen des BMF, der betroffenen Länder sowie weiterer Überlegungen der Beteiligten. In diesen sind somit insbesondere die Kriterien der Zinslast, der Versorgungslasten, der Zins-Steuer-Quote und der Finanzierungssalden eingeflossen. Diese Kriterien mögen nicht die einzigen in Betracht kommenden Kriterien für einen Verteilungsmaßstab sein, sie sind aber – jedenfalls auch – geeignet und daher nicht als willkürlich anzusehen.

Gleiches gilt für die Abstufung der Konsolidierungshilfen für die einzelnen Empfängerländer. Deren Höhe orientiert sich ebenfalls an den Feststellungen der AG Haushaltsanalyse, bezieht aber auch die übrigen eben genannten Kriterien mit ein. So wurden im Abschlussbericht die größten Schwierigkeiten in Bremen und in ähnlicher – aber etwas geringerer –

16 Siehe Abschlussbericht, AG 1-27, S. 9 ff.

17 Der Gesetzentwurf wurde inzwischen durch den Deutschen Bundestag mit der gem. Art. 79 Abs. 2 GG vorgeschriebenen Mehrheit beschlossen (vgl. BR-Drs. 510/09 – Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages mit einer geringfügigen redaktionellen Modifikation gegenüber dem ursprünglichen Entwurf in BT-Drs. 16/12410 –; der Bundesrat hat mit der entsprechenden Mehrheit zugestimmt (BR-Drs. 510/09 (B)). Auch das „Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform“ wurde mit geringfügigen Änderungen gegenüber dem Entwurf in BT-Drs. 16/12400 durch den Deutschen Bundestag beschlossen (BR-Drs. 511/09); und der Bundesrat hat dem Gesetz zugestimmt (BR-Drs. 511/09 (B)). Weder das verfassungsändernde Gesetz noch das Begleitgesetz sind bislang ausgefertigt und verkündet worden.

18 Komm-Drs. 102 (vgl. Fn. 8).

19 Komm-Drs. 128 (vgl. Fn. 9).

Weise im Saarland gesehen, während für Schleswig-Holstein deutlich geringere Probleme festgestellt wurden.²⁰ Dieser Abstufung, die sich an der jeweiligen Schwierigkeit der Haushaltskonsolidierung orientiert, folgt die im Gesetzentwurf vorgesehene Leistungshöhe, die mit 300 Mio. €/Jahr für Bremen am höchsten ist, für das Saarland mit 260 Mio. €/Jahr nur geringfügig geringer ausfällt und für die weiteren Empfängerländer mit lediglich 80 Mio. €/Jahr deutlich niedriger veranschlagt ist. Mit Blick auf den weiten Gestaltungsspielraum, den der verfassungsändernde Gesetzgeber hat, erscheint auch dieses Ergebnis zumindest vertretbar; ein Verstoß gegen das Willkürverbot ist daher nicht ersichtlich.

Auch die weitere Ausgestaltung der Konsolidierungshilfen ergibt keine Anhaltspunkte für eine nicht an sachlichen Gründen ausgerichtete Gesetzgebung: Die Befristung bis 2019 folgt dem Umstand, dass die Länder ab 2020 ausgeglichene Haushalte vorweisen müssen (vgl. Art. 109 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit Art. 143d Abs. 1 GG-E). Die Verpflichtung der berechtigten Länder auf einen Konsolidierungspfad erscheint ebenfalls sachgerecht. Nur so wird ein hinreichender Anreiz ausgeübt, mit den Konsolidierungsbemühungen frühzeitig zu beginnen und die unter Umständen politisch schwierigen Einsparentscheidungen nicht auf spätere Jahre zu verschieben. Ebenso ist es plausibel, dass eine Kombination von Konsolidierungshilfen und (weiteren) Sanierungshilfen aufgrund einer extremen Haushaltsnotlage²¹ ausgeschlossen wird. Eine Kombination der Konsolidierungshilfen mit solchen Sanierungshilfen könnte zudem die Leistungsfähigkeit des Bundes (und der anderen Länder) übersteigen und würde zugleich die Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung – jedenfalls teilweise – entfallen lassen, was wiederum dem Ziel und der Rechtfertigung der Konsolidierungshilfen widerspräche.

Die Zuweisung der Kontrolle an den neu geschaffenen Stabilitätsrat²² ist naheliegend, da sich dieser ohnehin mit den Länderhaushalten und den Konsolidierungsbemühungen der Beteiligten, einschließlich des Bundes, befassen muss.

Zusammenfassend ist somit festzustellen, dass ein von sachfremden Erwägungen getragenes Handeln des verfassungsändernden Gesetzgebers nicht zu erkennen ist. Eine gewisse Pauschalierung und unzureichende Differenzierung ist im Rahmen einer Verfassungsänderung mit Blick auf den maßgeblichen Prüfungsmaßstab des Art. 79 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG und insbesondere des Willkürverbotes zulässig.

20 Vgl. Zusammenfassung in Komm-Drs. 102 (vgl. Fn. 8).

21 Wie sie Bremen und das Saarland aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 86, 148, 266, über mehrere Jahre hinweg in erheblicher Höhe erhalten haben.

22 Vgl. Art. 109a GG-E.

b) Mögliche Auswirkungen einer Klage eines berechtigten Landes gegen das Verbot einer strukturellen Neuverschuldung

Die Voraussetzungen für die Gewährung der Konsolidierungshilfen sind in Art. 143d Abs. 2 GG-E in Verbindung mit dem Ausführungsgesetz abschließend genannt. Es kommen als Empfänger nur die dort aufgeführten Länder in Betracht, der vereinbarte Konsolidierungspfad muss – vom neu geschaffenen Stabilitätsrat gem. Art. 109a GG-E kontrolliert – strikt beachtet werden; ein Anspruch auf parallel gewährte Sanierungshilfen in besonderen Haushaltsnotlagen besteht nicht.

Die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts mit dem Ziel, das Verbot einer strukturellen Neuverschuldung aus Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 5 GG-E zu beseitigen, ist nicht als Ausschlussgrund genannt. Es gibt auch keinen ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz, dass der Bund, der im vorliegenden Fall jedenfalls wirtschaftlich nicht der alleinige Zahler ist, im Falle von – aus seiner Sicht – missliebigen Klagen Leistungen einstellen oder zurückhalten darf. Dies ist im Übrigen auch in der Vergangenheit in vergleichbaren Konstellationen nicht geschehen. Vielmehr ist es das gute Recht eines jeden Beteiligten, von seinen im Grundgesetz vorgesehenen verfassungsprozessualen Möglichkeiten Gebrauch zu machen, ohne Nachteile in anderen Bereichen fürchten zu müssen. Die vorgeschlagene Regelung schafft im Übrigen einen verfassungsrechtlichen Anspruch der begünstigten Länder, der auch nur durch den verfassungsändernden Gesetzgeber wieder beseitigt werden kann („actus contrarius“).

Sollte eine Verfassungsklage erfolgreich sein und das Verbot der strukturellen Neuverschuldung der Länder keinen Bestand haben, wäre der dann zur Neuregelung aufgerufene verfassungsändernde Gesetzgeber frei, den Anspruch auf Konsolidierungshilfen wieder zu beseitigen. Hierfür spräche, dass die Konsolidierungshilfen in den Ländern mit besonders schwieriger Haushaltssituation gerade die Voraussetzungen schaffen sollte, das strenge Neuverschuldungsverbot einzuhalten. Entfiele dieses Ziel aufgrund einer verfassungsgerichtlichen Entscheidung, wäre es konsequent – wenn auch nicht zwingend – die Unterstützungsmaßnahme zur Erreichung des Ziels ebenfalls aufzuheben.

Eine solche Aufhebung wäre aber grundsätzlich nur für die Zukunft möglich; einer rückwirkenden Aufhebung stünde der Grundsatz des Rückwirkungsverbotes²³ entgegen.

23 Zu diesem nicht völlig uneingeschränkt geltenden Rechtsgrundsatz vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20 Rn 67 ff. m. w. N.

c) Zusammenfassende Beantwortung der Fragen zum Themenkomplex 3

- Sind diese [Konsolidierungs-]Hilfen unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten hinsichtlich ihrer Aufteilung nachvollziehbar?

Antwort:

Die als verfassungsrechtlicher Anspruch ausgestaltete Gewährung der Konsolidierungshilfen unterliegt nicht den allgemeinen oder besonderen Gleichheitsgeboten bzw. Gleichbehandlungsgeboten des Grundgesetzes. Eine Verfassungswidrigkeit könnte nur angenommen werden, wenn die geplante Verfassungsänderung gegen die Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG verstoßen würde. Ein solcher Verstoß käme vorliegend allenfalls in Betracht, wenn das als tragendes Element des Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 3 GG) geltende Willkürverbot verletzt würde.

Ein Verstoß gegen das Willkürverbot liegt nur vor, wenn eine Verfassungsänderung von sachfremden Erwägungen getragen wäre. Dies ist hier aus den dargelegten Gründen nicht ersichtlich. Vielmehr orientiert sich die Entscheidung über den Empfängerkreis und die vorgesehene Leistungshöhe an den Feststellungen der von der Kommission eingesetzten AG Haushaltsanalyse, die ihre Erkenntnisse aufgrund eines breiten Spektrums an Kriterien und an Methoden gewonnen hat. Berücksichtigt wurden ferner tragende Elemente der Vorschläge des BMF und der betroffenen Länder, die in den gefundenen Kompromiss ebenfalls Eingang gefunden haben. Zwar ist eine fachlich begründete Kritik an der gefundenen Lösung keineswegs ausgeschlossen, daraus folgt aber nicht, dass die vorgeschlagenen Regelungen willkürlich oder von sachfremden Erwägungen getragen wären.

Dies gilt auch für die weiteren Elemente der Regelung wie die Dauer der Leistung, die Bindung an den Konsolidierungspfad und die Zuweisung der Überwachungszuständigkeit an den neuen Stabilitätsrat. Mit Blick auf das verfolgte gesetzgeberische Ziel sind dies jedenfalls plausible Lösungen. Eine Entscheidung für die ökonomisch folgerichtigste Lösung verlangt das Willkürverbot nicht.

- Ist die Gewährung dieser [Konsolidierungs-]Hilfen ausgeschlossen, wenn eine Landesregierung gegen das strukturelle Kreditverbot Rechtsbehelfe erhebt?

Antwort:

Die Gewährung der Hilfen ist als verfassungsrechtlicher Anspruch ausgestaltet. Dieser kann daher nur durch die Verfassung selbst wieder beseitigt werden. Die Nutzung von ebenfalls in der Verfassung (Art. 93 GG) vorgesehenen (verfassungs-)prozessualen Rechten eines Landes kann daher nicht zum Ausschluss von Hilfen führen.

2. Zum Fragenkomplex 4 (Handlungsbedarf)

Bei der Frage nach dem Handlungsbedarf für den Landesgesetzgeber sind insgesamt drei Ebenen zu unterscheiden:

- Notwendigkeit der Änderung der Landesverfassung (LV),
- Änderung bzw. Ergänzung des einfachen Landesrechts sowie
- zeitliche Vorgaben.

An diesen drei Ebenen orientiert sich die nachfolgende Darstellung, wobei bei den folgenden Gliederungspunkten a) und b) die Rechtslage nach endgültigem Inkrafttreten der vorgeschlagenen Grundgesetzänderungen im Jahr 2020 zugrunde gelegt wird.

a) Notwendigkeit der Änderung der Landesverfassung

Wie bereits in Teil 1 dargestellt, spiegelt der geltende Art. 103 LV den aktuell für den Bundeshaushalt geltenden Art. 115 Abs. 1 GG.²⁴ Die landesverfassungsrechtliche Regelung ist im Wesentlichen identisch mit der auf Bundesebene. Wenn Art. 115 Abs. 1 GG aufgrund der vorgeschlagenen Änderungen des Grundgesetzes die dargestellte neue Fassung erhält, wäre diese bisherige weitgehende Parallelität aufgehoben. Außerdem stünde die landesverfassungsrechtliche Regelung im Widerspruch zum neuen Art. 109 Abs. 3 GG-E. Aufgrund des Vorranges des Bundesrechts (Art. 31 GG) hätte somit der bisherige Art. 103 Abs. 1 Satz 2 LV keine Rechtswirkungen mehr. Es verbliebe allenfalls eine zusätzliche – eher theoretische – Verschuldensgrenze, die als landesverfassungsrechtliche zusätzliche Schranke vorschreiben würde, dass die nach den Ausnahmeregelungen des Art. 109 Abs. 3 GG-E zulässige Kreditaufnahme für Investitionsmaßnahmen zu verwenden. Eine

24 Siehe Gutachten Teil 1, Gliederungspunkt II. 1. a), S. 4.

Aufhebung bzw. Anpassung des Art. 103 Abs. 1 LV wäre, da gegenüber dem neuen Schuldenregime des Bundes nicht mehr systemkonform, folglich angeraten.

Ebenfalls im ersten Teil des Gutachtens wurde ausgeführt, dass die Neuregelung des Art. 109 Abs. 3 GG-E verschiedene Spielräume für den Landesgesetzgeber enthält.²⁵ So bestehen Ausgestaltungsspielräume in folgenden Bereichen (Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 3 und 5 GG-E):

- symmetrische Berücksichtigung von Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden wirtschaftlichen Entwicklung und
- Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen.

Diese in Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG-E ausdrücklich dem Landesgesetzgeber zugewiesene Ausgestaltungsbefugnis muss nicht zwingend zu einer Regelung in der Landesverfassung führen. So hat z. B. Baden-Württemberg bereits jetzt eine „Schuldenbremse“ in der Landeshaushaltsordnung verankert.²⁶ Allerdings beließe eine solche einfachrechtliche Regelung dem (Landes-)Gesetzgeber jederzeit die Möglichkeit, durch einfaches Gesetz von einer solchen einfachgesetzlichen Regelung wieder abzuweichen. Dies bedeutet, dass eine Bindung des Haushaltsgesetzgebers nur dann eintreten würde, wenn eine entsprechende Regelung in der Landesverfassung erfolgt. Eine solche wäre daher sinnvoll und könnte an die Stelle des bisherigen Art. 103 Abs. 1 Satz 2 und 3 LV treten.

Andererseits würde eine vollständige und umfassende Regelung in der Landesverfassung diese äußerst unübersichtlich machen und mit sehr technischen Normen (etwa zur konkreten Ausgestaltung der Konjunkturkomponente etc.) überfrachten. Sinnvoll erscheint es daher, in der Landesverfassung selbst nur die grundlegenden Fragen zu regeln, wie etwa die zulässigen Ausnahmen vom Neuverschuldungsverbot und das notwendige Quorum für die Inanspruchnahme solcher Ausnahmeregelungen. Auch die Grundzüge der nach Art. 109 Abs. 3 Satz 3 GG-E obligatorischen Tilgungsregelung sollten sinnvollerweise in der Verfassung festgelegt werden. Im Übrigen sollte die nähere Ausgestaltung einem (landes-)verfassungskonkretisierendem Gesetz (z. B. der Landeshaushaltsordnung) überlassen werden. So ähnlich geht auch der Bund vor, der die Ausführungsgesetze zu Art. 109a GG-E (Stabi-

25 Siehe Gutachten Teil 1, Gliederungspunkt II. 1. c) cc) (1), S. 14 f.

26 Durch Gesetz vom 18. Dezember 2007 (GVBl. [Baden-Württemberg], S. 617) wurde § 18 LHO-BW neu gefasst. Hierin ist nunmehr ein grundsätzliches Neuverschuldungsverbot und eine absolute Begrenzung der Verschuldung des Landes auf den Stand per 31. Dezember 2007 verankert. Von beiden Grenzen (Neuverschuldungsverbot, absolute Obergrenze) kann nur unter engen, dort näher definierten Voraussetzungen unter ausführlicher Begründung im Gesetz abgewichen werden. Ferner sind im Falle von Kreditaufnahmen zwingend Tilgungsregelungen vorzusehen, die einen Zeitraum von sieben Jahren nicht überschreiten dürfen.

litätsrat) und zu Art. 115 GG-E als einfaches Bundesrecht im Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform²⁷ regelt.

Durch die in Art. 115 Abs. 2 GG-E gezogenen Grenzen etwa für die konjunkturellen Ausgleichsmaßnahmen im Haushalt werden die Länder nicht gebunden. Auch können die Länder die Berechnung der Konjunkturkomponente eigenständig regeln. Diese muss nicht identisch mit der vorgeschlagenen Regelung im Entwurf zum Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform²⁸ ausgestaltet werden.

b) Änderung/Ergänzung des einfachen Landesrechts

Wie eben erläutert, könnten theoretisch sämtliche notwendigen Änderungen im einfachen Landesrecht vorgenommen werden. Dies hätte allerdings den Nachteil der insoweit fehlenden Bindung des Landesgesetzgebers. Dieser könnte die ihn beschränkenden Regelungen (etwa in der Landeshaushaltsordnung) mit einfacher Mehrheit jederzeit aufheben oder ändern²⁹. Dies birgt jedoch die Gefahr, dass die Ausnahmebestimmungen je nach Haushaltslage kurzfristig geändert und an den aktuellen „Bedarf“ angepasst werden. Dem Ziel der grundgesetzlichen Neuregelung, eine auch für die Länder geltende strenge Begrenzung der Neuverschuldung einzuführen, könnte somit bei einer rein einfachrechtlichen Ausgestaltung weniger wirksam Rechnung getragen werden.

Sofern von der unter a) dargestellten Regelungstechnik Gebrauch gemacht werden würde, wären im einfachen Landesrecht (z. B. in der Landeshaushaltsordnung) die konkretisierenden Regelungen zu treffen. Hierbei könnte sich der Landesgesetzgeber z. B. an den Regelungsentwürfen für den Bund (Art. 115 Abs. 2 GG-E und vor allem an Art. 2 des Entwurfs für ein Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform) orientieren; zwingend ist dies allerdings nicht.

27 Vgl. BT-Drs. 16/12400, dort Art. 1 und Art. 2.

28 Dort: Art. 2 § 5.

29 Ob dies bereits nach der sogenannten „lex-posterior-Regel“, wonach das spätere Gesetz dem früheren vorgeht, schlicht durch entsprechende Festsetzungen im Landeshaushalt möglich ist, kann dahingestellt bleiben. Hiergegen spricht der besondere Charakter des Haushaltsgesetzes als Zeitgesetz. Andererseits kennt das brandenburgische Landesverfassungsrecht ein dem Art. 110 Abs. 4 GG entsprechendes „Bepackungsverbot“ (vgl. zu diesem Begriff: Jarass in Jarass/Pieroth, GG, Rn. 9 zu Art. 110) nicht. Jedenfalls bestünde die Möglichkeit, durch ein entsprechendes Änderungsgesetz die beschränkenden landesrechtlichen Regelungen aufzuheben oder „wunschgemäß“ zu ändern, was etwa in einem Haushaltsbegleitgesetz erfolgen könnte. Allerdings wären bei allen gesetzgeberischen Maßnahmen auf Landesebene die Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG-E einzuhalten, da dieser die äußersten Grenzen der landesrechtlichen Ausgestaltung festlegt.

c) Überlegungen in zeitlicher Hinsicht

Nach Art. 143d Abs. 1 GG-E sind die Länder erst ab dem Haushaltsjahr 2020 an die Neuregelung des Art. 109 Abs. 3 GG-E und damit an das prinzipielle Neuverschuldungsverbot gebunden. Bis dahin können sie nach Maßgabe des Landesrechts von diesen Beschränkungen abweichen. Dies bedeutet, dass Art. 103 Abs. 1 Satz 2 und 3 LV in der geltenden Fassung bis dahin weiter bestehen kann. Gemäß Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG-E sind die Länder allerdings verpflichtet, ihre Haushalte so aufzustellen, dass sie in der Lage sind, ab dem Haushaltsjahr 2020 das Verbot der strukturellen Neuverschuldung einzuhalten. Ob die Länder den Weg dahin mittels gesetzlicher Vorgaben sicherstellen oder dies im Wege der tatsächlichen Haushaltswirtschaft erreichen, bleibt ihnen überlassen. Eine grundlegende gesetzliche Verpflichtung, die Zeit des Übergangs gesetzlich zu regeln, besteht jedenfalls nicht. Auch wenn die Neuregelung für diese Übergangszeit bei den Ländern, die keine Konsolidierungshilfen erhalten, auf konkrete Vorgaben verzichtet, entbindet dies die Länder allerdings nicht davon, jedenfalls Art. 109 Abs. 2 GG-E einzuhalten. Diese Vorschrift wird gem. Art. 143d Abs. 1 Satz 2 GG-E bereits ab 1. Januar 2010 gelten³⁰ und verpflichtet den Bund und die Länder gemeinsam, die Vorgaben des Gemeinschaftsrechts zu beachten.

Festzuhalten ist nach alledem, dass der geltende Art. 103 Abs. 1 LV noch bis Ende 2019 in Kraft bleiben kann. Rechtzeitig zur Haushaltsaufstellung für das Jahr 2020 sollte jedoch eine den Anforderungen des Art. 109 Abs. 3 GG-E genügende landesrechtliche Neuregelung (entsprechend der hier vertretenen Auffassung sinnvollerweise mit einem verfassungsrechtlichen und einem einfachgesetzlichen Teil) vorliegen.

d) Zusammenfassende Beantwortung der Fragen zum Themenkomplex 4

- Welcher Handlungsbedarf leitet sich für die Länderparlamente und Landesregierungen aus einem möglichen Inkrafttreten der durch die Föderalismuskommission vorgeschlagenen Grundgesetzänderung in den Art. 109, 115 und 143d ab? Wie und bis wann müssten ggf. Landesverfassungen geändert werden?

Antwort:

Von den in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG-E vorgesehenen Ausnahmen vom Verbot der Neuverschuldung („Konjunkturausgleich“ und „außergewöhnliche Notsituationen“) können die

30 Bis Ende 2009 gilt insoweit Art. 109 Abs. 5 GG, der eine entsprechende Beachtungspflicht bereits jetzt vorsieht, vgl. auch Art. 143d Abs. 1 Satz 1 GG-E.

Länder nur Gebrauch machen, wenn sie selbst die dafür erforderlichen Rechtsgrundlagen schaffen. Ist dies politisch gewollt, wird empfohlen, die wesentlichen Eckpunkte dieser Ausnahmen in der Verfassung selbst zu regeln, während die technischen Ausführungsdetails – wie auch beim Bund – auf einfachgesetzlicher Ebene (etwa in der Landeshaushaltsordnung) getroffen werden sollten. Die Landesverfassung wird auf diese Weise nicht unnötig überfrachtet. Zudem wird eine Bindung des (einfachen) Haushaltsgesetzgebers erreicht sowie die Möglichkeit geschaffen, die Einhaltung der Verfassungsbestimmung vom Landesverfassungsgericht überprüfen zu lassen.

In der Übergangszeit gilt Art. 109 Abs. 3 GG-E für die Länder noch nicht; wohl aber die Regelung des Art. 109 Abs. 2 GG-E und somit die Verpflichtung zur Einhaltung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes.³¹ Hinzu kommt die – allgemein gehaltene – Vorbereitungsverpflichtung aus Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG-E, die allerdings keine zwingende gesetzliche Regelung erforderlich macht. Vielmehr kann diesen Anforderungen schlicht durch entsprechende Haushaltswirtschaft entsprochen werden. Dieser Aufgabe müssen Landesregierung und Landtag gemeinsam gerecht werden. Die geltende Regelung des Art. 103 Abs. 1 LV kann in der Übergangszeit bis 2019 in Kraft bleiben. Über eine entsprechende Übergangsregelung wäre aber sicherzustellen, dass die ab 2020 geltende Neuregelung bereits für die Aufstellung des Haushaltes 2020, die im Regelfall bereits im Jahr 2019 stattfindet, anzuwenden ist.

gez. Rolfdieter Bohm

31 Vgl. hierzu Gutachten Teil 1, Gliederungspunkt II. 1. a), S. 6.